

**หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของสภานายความ**  
**ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528**  
**GOOD GOVERNANCE FOR THE EXERCISING POWER OF**  
**THE LAWYERS COUNCIL UNDER THE LAWYERS ACT B.E. 2528**

ดร.อัทนัย สายรัตน์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น

E-mail: Attanai.sa@spu.ac.th

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจียมจิต สุวรรณน้อย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-mail: Cheamchit.sa@spu.ac.th

**บทคัดย่อ**

สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นสถาบันอิสระที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทนายความทั่วประเทศ มีหน้าที่ส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษากับประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น ให้การช่วยเหลือประชาชนในการเข้าว่าคดีแพ่งและทางอาญาทั้งปวง จัดให้มีทนายความอาสาประจำในส่วนราชการในการให้คำปรึกษาและแนะนำประชาชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดีกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือช่วยจัดหาทนายความเพื่อไปร่วมฟังการสอบปากคำผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา หรือประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ตลอดจนส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ และควบคุมมรรยาทของทนายความให้เป็นไปตามระเบียบและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทนายความ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความมีความเที่ยงธรรม อิสระและเป็นที่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชน ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการในการออกคำสั่งหรือข้อบังคับกระทำผ่านสภานายความที่ประกอบด้วย คณะกรรมการสภานายความ สมาชิกสภานายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ให้มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของทั้งประชาชนและในระดับนานาชาติ ดังนั้นการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสภานายความในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบและติดตามให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประกอบวิชาชีพทนายความในเรื่องต่างๆ ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้เพื่อให้สภานายความใช้อำนาจให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักการระหว่างประเทศ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความในฐานะผู้ประกอบอาชีพทนายความและเกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากทนายความ และทำให้เกิดความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และส่งผลให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศในที่สุด

**คำสำคัญ:** หลักธรรมาภิบาล, การใช้อำนาจ, สภานายความ

## ABSTRACT

The Lawyers Council Under the Royal Patronage (LCURP) is an independent institution that represents Thai attorneys. It aims to support, guide, and educate the public on legal matters and laws. For instance, it provides assistance to the people in civil and criminal cases. It provides governmental employed attorneys for those who lack financial means needed to bring their claims to the court, and/or those who discern that there were errors to the outcome of their cases. The LCURP also supplies attorneys who will accompany you in interrogations in criminal cases, renders support to the people in matters regarding human rights. Additionally, the institution provides education and career guidance for attorneys, as well as oversees and enforces ethical rules of lawyers in order to maintain justice and independency in the profession. Through the Attorney Act B.E. 2528, the LCURP has the authority to issue orders and regulations, and act appropriately to ensure that attorneys' performance is up to standard. Any action of the LCURP committee in regulating and managing matters relating attorney profession must be done in accordance with the rules of such particular matter. Should the regulations contain the rule of Good Governance and entrust the committee the power to act appropriately, such regulations are appropriate and in line with international practice. Respectively, it restores confidence in public including those who receive services from attorneys, as well as promotes peace and integration in the society.

**Keywords:** Good governance, Exercising Power, Lawyers Council

## 1. บทนำ

สภาพทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นสถาบันอิสระประเภทองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทนายความทั่วประเทศ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2500 ในสถานะ “สมาคมทนายความ” ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย” เมื่อปี พ.ศ. 2518 ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 โดยมีการบังคับใช้และแก้ไขจนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภาพทนายความเป็นสถาบันนิติบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่สามารถปกครองตนเอง โดยสภาพทนายความเป็นของทนายความ เพื่อทนายความ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาและประกอบวิชาชีพทนายความ ควบคุมมารยาทของทนายความ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาพทนายความซึ่งได้แก่ทนายความตามกฎหมาย ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภาพทนายความรวมถึงการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย (มาตรา 7) โดยสภาพทนายความมีอำนาจรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาตามกฎหมายซึ่งได้แก่อำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพของทนายความ ควบคุมมารยาททนายความ ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภาพทนายความ ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกทนายความ และส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ ให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้อำนาจผ่านทางสภาพทนายความและสมาชิกสภาพทนายความที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา นายกสภาพทนายความและกรรมการอื่นอีกตามเงื่อนไขและจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายกสภาพทนายเป็นตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 14) โดยในการปฏิบัติตามหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภาพทนายความ สมาชิกสภา

ทนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการใช้อำนาจบางกรณีที่คณะกรรมการสภาทนายความจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการ การออกข้อบังคับสภาทนายความเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ และข้อบังคับที่ว่าด้วยการเป็นสมาชิกหรือขาดจากสมาชิกของสภาทนายความ การเรียกเก็บและชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ การแจ้งย้ายสำนักงานของทนายความ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการสภาทนายความที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (มาตรา 27) จะเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวนั้นมีความสำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อการที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับการดำรงไว้ซึ่งหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หน้าที่และอำนาจในการออกข้อบังคับสภาทนายความเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ หน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความให้แก่ผู้ขอการต่ออายุใบอนุญาต การจำหน่ายชื่อทนายความที่ขาดคุณสมบัติออกจากทะเบียนทนายความ รวมถึงหน้าที่และอำนาจในการควบคุมมรรยาทของทนายความ และการมีคำสั่งวินัยชี้ขาดในคดีมรรยาททนายความ

ดังนั้น อาจกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การใช้อำนาจในทางปกครองด้วยการออก “กฎ” ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว ที่ผู้ออกมีอำนาจเหนือประชาชน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยมีลักษณะการบังคับใช้เป็นการทั่วไปและมีผลบังคับแก่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความทุกคน เช่น อำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกของสภาทนายความ ข้อบังคับว่าด้วยการเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่างๆ หรือข้อบังคับในเรื่องอื่นอันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาทนายความ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น รวมทั้งการแต่งตั้งการบังคับบัญชา การรักษาวินัยและการออกจากตำแหน่งของพนักงานสภาทนายความ (2) การใช้คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่สามารถใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งถือเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระเบียบ ยกเลิกเพิกถอนสิทธิโดยมีผลเฉพาะบุคคลผู้มีคำสั่งเท่านั้น เช่น อำนาจในการออกคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความแก่ผู้ขอ การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นทนายความ การจำหน่ายชื่อทนายความที่ขาดคุณสมบัติออกจากทะเบียนทนายความ และการมีคำสั่งวินัยชี้ขาดในคดีมรรยาททนายความ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 และการใช้อำนาจตามข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. 2546 ที่ออกโดยสภาทนายความเช่นเดียวกัน

สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่สภาทนายความจะต้องดำเนินการเมื่อมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เป็นหลักการสากลที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่เรียกกันในการปฏิบัติราชการว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) หรือในภาคเอกชนเรียกว่า “บรรษัทภิบาล” (Corporate Governance) ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการตีความหรือการใช้กฎหมายจะต้องกระทำให้ออกต้อง คำนึงถึงความยุติธรรม และไม่สำคัญผิดในข้อกฎหมายที่ต้องตั้งอยู่บนหลักความเป็นอิสระ อันเป็นหลักประกันพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างเป็นกลาง ปราศจากการถูกแทรกแซงจากบุคคล หน่วยงานหรือองค์กรใด รวมทั้งต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นหลักการสำคัญที่นำมาใช้ในการบริหารงานปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ หรือ เป็นกฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองเพื่อให้เกิดการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบขององค์กรและกลไกส่วนราชการ องค์กรของรัฐ (สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย, 2541 หน้า 5) โดยธรรมาภิบาลนั้นที่มีจุดเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2532 โดยธนาคารโลก (World Bank) ที่รายงานในโครงการ Sub Sahara Africa: From Crisis to Growth

ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศนั้นปราศจาก Good Governance ทำให้ต่อมอังก์กรในระดับระหว่างประเทศทั้งธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบสถานะทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศที่แสดงความต้องการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน ด้วยหลักการของธนาคารโลกที่ว่า ประเทศที่แสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนั้น หากได้จัดการและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมทำให้ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถฟื้นตัวจากปัญหาสถานะเศรษฐกิจได้ดี สามารถชำระเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่อมอังก์กรธรรมาภิบาลได้กลายเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับและใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของประเทศ และสร้างความเชื่อมั่นในสถานะความโปร่งใสและการบริหารจัดการในสายตาของประชาคมโลกในการให้ความช่วยเหลือ การลงทุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญโดยมุ่งเน้นกำหนดเป็นนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมสำหรับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน และเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในระดับของการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรและหน่วยงานซึ่งหมายรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของสภานายความด้วย

หลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นในระดับระหว่างประเทศนั้นมีหลายด้าน แต่หลักการที่ได้รับการยอมรับสำหรับประเทศไทยนั้นเป็นไปตามหลักการของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNPD) ประกอบด้วย 5 หลักการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรมและสิทธิ (Legitimacy and voice) ที่ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม และมุ่งมดีร่วม (2) ทิศทาง (Direction) (3) ผลการดำเนินงาน (Performance) ประกอบด้วย การสนองความต้องการ และ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (4) ความพร้อมรับผิด (Accountability) และ (5) ความยุติธรรม ส่วนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้นประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความพร้อมรับผิด และ (6) หลักความคุ้มค่า (วิภาส ทองสุทธิ, 2551: 125-134)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 65 ส่วนหนึ่งว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อเกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” ซึ่งในประกาศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยและประพฤตินิยมชอบในทุกภาคส่วนด้วยร่วมกันต่อต้านการทุจริต ให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น สร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชนและภาคีต่างๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่นๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการมีอยู่ของสภานายความซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมและดูแลผู้ประกอบวิชาชีพพยานความและเป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญและเป็นที่ยังของ

ประชาชนในทางคดีโดยตรงแล้วพบว่า พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้สภาทนายความมีอำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาต การควบคุมมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทนายความ และออกคำสั่งหรือข้อบังคับในการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันมีลักษณะเป็นการมีอำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพทนายความ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การออกคำสั่งหรือข้อบังคับของสภาทนายความตามกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ และย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการจากทนายความ ดังนั้นหากการใช้อำนาจของสภาทนายความมิได้ดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพทนายความได้รับความเสียหายในการประกอบอาชีพ ประชาชนผู้รับบริการได้รับความเสียหายทั้งในด้านทรัพย์สินเงินทองและในทางคดีความ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและเกียรติยศของวิชาชีพทนายความเป็นวงกว้าง สร้างความไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศในสายตาของประชาคมโลกสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทนายความด้วยกันเอง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในที่สุด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่สภาทนายความในการออกข้อบังคับสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพทนายความแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติอำนาจและการใช้อำนาจของสภาทนายความไว้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านหรือไม่ อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้เป็นฐานในการนำไปวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

(2) เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ในส่วนของหน้าที่และอำนาจของสภาทนายความซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการสภาทนายความ สมาชิกสภาทนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนาจและหน้าที่ของสภาทนายความในแต่ละส่วนงานซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสภาทนายความ สมาชิกสภาทนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านหรือไม่

## 3. หัวข้อ (1)

ในการพิจารณาหลักธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 นั้น ผู้เขียนกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาทนายความไว้ใน 6 ด้าน ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความพร้อมรับผิด และ (6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งมีขอบเขตของคำนิยามในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ได้ตกลงกันไว้กันอย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของผู้เป็นสมาชิก

2. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องพัฒนาตนเองไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้คนในสังคมมีความซื่อสัตย์ จริงใจ อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำการใดๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานต่างๆ เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งจะดูได้จาก กฎระเบียบ หรือประกาศ) การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้ทุนให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้น ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนเข้าไปมีส่วนรับรู้ เสนอความเห็นรวมถึงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจปัญหาที่สำคัญ เช่น ในปัญหาระดับชาติได้แก่ การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ เป็นต้น

5. หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) หมายถึง ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วน

#### 4. หัวข้อ (2)

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของสภาทนายความที่ประกอบด้วย คณะกรรมการสภาทนายความ สมาชิกสภาทนายความ คณะกรรมการมรรยาททนายความและคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภาทนายความไว้ ดังนี้

มาตรา 8 (1) ให้สภาทนายความมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาต

มาตรา 8 (2) ให้สภาทนายความดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาทนายความและตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 12 (3) ให้สมาชิกสภาทนายความ มีสิทธิและหน้าที่ในการเลือกหรือรับเลือกตั้งเป็นนายกหรือ กรรมการสภาทนายความ

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการสภาทนายความมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งนายกและกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการสภาพนายควมมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

(1) บริหารกิจการของสภาพนายควม

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกิจการของสภาพนายควม

(3) ออกข้อบังคับสภาพนายควมเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงข้อบังคับว่าด้วยการเป็นสมาชิก การขาดจากสมาชิกของสภาพนายควม การเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่างๆ การแจ้งย้ายสำนักงานของนายควม การประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการ เป็นต้น

มาตรา 62 คณะกรรมการมรรยาทนายควมมีอำนาจแต่งตั้งนายควมเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในกิจการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการมรรยาทนายควม

มาตรา 63 คณะกรรมการมรรยาทนายควมมีอำนาจในการพิจารณาคดีมรรยาทนายควม การวินิจฉัยชี้ขาดคดีมรรยาทนายควม รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งนายควมขึ้นเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 65 ด้วย

มาตรา 66 อำนาจของคณะกรรมการมรรยาทนายควมในการมีคำสั่งจำหน่ายคดี คำสั่งยกคำกล่าวหาหรือคำสั่งลงโทษหรือดำเนินการกับนายควมที่ถูกกล่าวหา

มาตรา 69 วรรคสอง อำนาจของคณะกรรมการมรรยาทนายควมในการสั่งลบหรือไม่ลบชื่อนายควมออกจากทะเบียนนายควม

มาตรา 76 อำนาจของคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการช่วยเหลือประชาชนรวมถึงอำนาจในการเก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายควม พ.ศ. 2528 ข้างต้นที่ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของสภาพนายควมที่ประกอบด้วย คณะกรรมการสภาพนายควม สมาชิกสภาพนายควม คณะกรรมการมรรยาทนายควม และคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาพนายควมไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ในปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้นหากสภาพนายควมปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายทั้งแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายควมในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพทนายควม ประชาชนผู้รับบริการในทางคดี รวมถึงกระทบต่อเกียรติภูมิของวิชาชีพและสถาบันสภาพนายควม รวมถึงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด

## 5. หัวข้อ (3)

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายควม พ.ศ. 2528 ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่และอำนาจของสภาพนายควม หากจะพิจารณาด้วยการกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจของสภาพนายควมแล้วสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

มาตรา 8 (1) ที่กำหนดให้สภาพนายควมมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตนั้น สภาพนายควมจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้าน หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วมและหลักความพร้อมรับผิด

มาตรา 8 (2) ที่กำหนดให้สหภาพนายความดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพนายความและตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น สหภาพนายความจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความพร้อมรับผิดและหลักความคุ้มค่า

มาตรา 12 (3) ที่ให้สมาชิกสหภาพนายความ มีสิทธิและหน้าที่ในการเลือกหรือรับเลือกตั้งเป็นนายกหรือกรรมการสหภาพนายความนั้น สมาชิกสหภาพนายความจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

มาตรา 19 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสหภาพนายความมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งนายกและกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้าน หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

มาตรา 27 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสหภาพนายความมีอำนาจหน้าที่ บริหารกิจการของสหภาพนายความ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกิจการของสหภาพนายความ และออกข้อบังคับสหภาพนายความเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงข้อบังคับว่าด้วยการเป็นสมาชิก การขาดจากสมาชิกของสหภาพนายความ การเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่างๆ การแจ้งย้ายสำนักงานของสหภาพนายความ การประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการนั้น คณะกรรมการสหภาพนายความจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความพร้อมรับผิด หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า

มาตรา 62 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรรยาทนายความในการแต่งตั้งทนายความเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานในกิจการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการรรยาทนายความนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านในด้าน หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม

มาตรา 63 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรรยาทนายความในการพิจารณาคดีรรยาทนายความ รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรรยาทนายความ รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งทนายความขึ้นเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 65 ด้วยนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วมและหลักความโปร่งใส

มาตรา 66 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรรยาทนายความในการมีคำสั่งจำหน่ายคดี คำสั่งยกคำกล่าวหา หรือคำสั่งลงโทษหรือดำเนินการกับทนายความที่ถูกกล่าวหา นั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความพร้อมรับผิด

มาตรา 69 วรรคสอง ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรรยาทนายความในการสั่งลบหรือไม่ลบชื่อทนายความออกจากทะเบียนทนายความนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและหลักความพร้อมรับผิด

และกรณีที่มาตรา 76 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการช่วยเหลือประชาชนรวมถึงอำนาจในการเก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักความพร้อมรับผิด



## 6. สรุป

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาทนายความ คณะกรรมการสภาทนายความ สมาชิกสภาทนายความ คณะกรรมการมรรยาทสภาทนายความ และคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายโดยการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นหากการใช้อำนาจของสภาทนายความ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว อาจส่งกระทบและสร้างความเสียหายทั้งแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความ ประชาชน เกียรติภูมิของสภาทนายความ รวมถึงกระทบต่อความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในที่สุด ดังนั้นหากมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของสภาทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะส่งผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจของสภาทนายความ ย่อมเป็นไปและสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาทนายความซึ่งเป็นสถาบันในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญในการผดุงความยุติธรรมให้กับประชาชน

## 7. ข้อเสนอแนะ

ควรมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของสภาทนายความไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับองค์กรในการกำหนดให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอันเป็นหลักสากลเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การกำหนดหลักธรรมาภิบาลลงในกฎหมายจะทำให้มีสภาพบังคับที่ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และหากฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อผดุงไว้ซึ่งเกียรติภูมิของสภาทนายความอันเป็นสถาบันอันเป็นที่พึ่งที่สำคัญของประชาชน

## 8. เอกสารอ้างอิง

### กฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2555). *หนังสือนิติรัฐ นิติธรรมฉบับประชาชน*.

กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ.

ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. ผู้แปล. (2545). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*.

กรุงเทพฯ: น้ำฝน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ:

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมีลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

รัชชา กักดีจิตต์. (2557). *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### ฐานข้อมูลออนไลน์

คำชัย จงจักรพันธ์. (ม.ป.ป.). (2561). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://krc.net/imageupload/215761.pdf>. [2565, กันยายน 26].

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). “*ธรรมาภิบาล*” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

[http:// www.tdri.or.th](http://www.tdri.or.th) [2565, กันยายน 11].

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). “*หลักธรรมาภิบาลของการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*”

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://:www.opcd.go.th](http://www.opcd.go.th), [2565, กันยายน 14].

<http://www.correct.go.th/intrad/Good%20governance.htm>